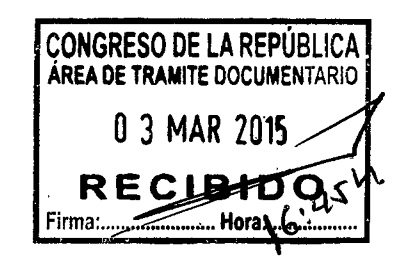




DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVAS N°s 1183/2011-CR, 2391/2012-CR, 3088/2013-CR Y 3807/2014-CR, POR EL QUE SE PROPONE MODIFICAR EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA IMPLEMENTAR LA CONSULTA PREVIA LEGISLATIVA.

COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2014 – 2015

Señora Presidenta:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología los siguientes proyectos de resoluciones legislativas:

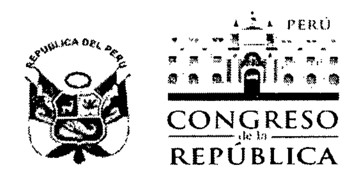
- **Proyecto de Resolución Legislativa 1183/2011-CR** presentado por el grupo parlamentario Acción Popular – Frente Amplio, a iniciativa de la congresista Veronika Fanny Mendoza Frisch, por el que se propone modificar el Reglamento del Congreso de la República y agrega como anexo el procedimiento legislativo de consulta previa a los pueblos indígenas sobre las medidas legislativas que les afecten.

- **Proyecto de Resolución Legislativa 2391/2012-CR** presentado por el grupo parlamentario Alianza para el Gran Cambio, a iniciativa de la congresista María Soledad Pérez Tello de Rodríguez, por el que se propone modificar el Reglamento del Congreso de la República e incorpora el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios para las medidas legislativas que los afecten de forma directa.

- **Proyecto de Resolución Legislativa 3088/2013-CR** presentado por el grupo parlamentario Nacionalista Gana Perú, a iniciativa del congresista Eduardo Nayap Kinin, por el que se propone modificar el Reglamento del Congreso de la República e incluye un anexo que regula la consulta previa de las medidas legislativas cuya afectación sea directa a los pueblos indígenas.

- **Proyecto de Resolución Legislativa 3807/2014-CR** presentado por el grupo parlamentario Dignidad y Democracia, a iniciativa de la congresista Claudia Faustina Coari Mamani, por el que se proponer modificar el Reglamento del Congreso de la República con la finalidad de incorporar un título referido al procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas respecto de los proyectos de ley y medidas legislativas que los afecten.

Luego del análisis y debate correspondiente, en su Sesión Ordinaria N° 11, del 2 de diciembre de 2014, la Comisión, por **MAYORÍA** de los presentes en la sala, acuerda **APROBAR** el proyecto de ley materia de dictamen, con el voto favorable de los congresistas: **Acha Romaní Walter, Canches Guzmán Rogelio Antenor, Nayap Kinin Eduardo, Mendoza Frisch Verónika Fanny, Pérez Tello María Soledad, Tejada Galindo Sergio Fernando, Coari Mamani Claudia Faustina y Abugattás Majluf Daniel.** Se abstuvo el congresista **Pariona Galindo Federico.**



I. SITUACIÓN PROCESAL

1. Antecedentes.

El **Proyecto de Resolución Legislativa N° 1183/2011-CR** ingresó al Departamento de Trámite Documentario el 28 de mayo de 2012. Ha sido enviado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología con fecha 03 de enero de 2013, como segunda comisión dictaminadora.

El **Proyecto de Resolución Legislativa N° 2391/2012-CR** ingresó al Departamento de Tramite Documentario el 20 de junio de 2013. Ha sido enviado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología con fecha 13 de noviembre de 2013, como segunda comisión dictaminadora.

El **Proyecto de Resolución Legislativa N° 3088/2013-CR** ingresó al Departamento de Tramite Documentario el 12 de diciembre de 2013. Ha sido enviado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología con fecha 19 de diciembre de 2013, como segunda comisión dictaminadora.

El **Proyecto de Resolución Legislativa N° 3807/2014-CR** ingresó al Departamento de Tramite Documentario el 15 de setiembre de 2014. Ha sido enviado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología con fecha 24 de setiembre de 2014, como segunda comisión dictaminadora.

2. Opiniones Solicitadas

Para el **Proyecto de Resolución Legislativa N° 1183/2011-CR:**

- Presidencia del Consejo de Ministros. Oficio No. 1059/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 715/2012-2013-CPAAAAE/CR.
- Ministerio de Cultura. Oficio No. 1060/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 716/2012-2013-CPAAAAE/CR.
- Corte Superior de Justicia. Oficio No. 1198/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Oficio No. 718/2012-2013-CPAAAAE/CR.
- Comisión de Derechos Humanos. Oficio No. 892/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Defensoría del Pueblo. Oficio No. 615/2013-2014-CPAAAAE/CR.Oficio No. 721/2012-2013-CPAAAAE/CR.
- Colegio de Abogados de Lima. Oficio No. 1071/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Red de Municipalidades Urbanas y Rurales. Oficio No. 719/2012-2013-CPAAAAE/CR.
- Asociación de Municipalidades del Perú. Oficio No. 717/2012-2013-CPAAAAE/CR.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Oficio No. 1074/2013-2014-CPAAAAE/CR.

- Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado. Oficio No. 1067/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Consorcio de Investigación Económica y Social. Oficio No. 614/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 614/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Asociación Interetnica de Desarrollo de la Selva Peruana. Oficio No. 1348/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 608/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Central Única Nacional de Rondas Campesinas. Oficio No. 1340/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 609/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Centro de Culturas Indígenas del Perú. Oficio No. 1066/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 720/2012-2013-CPAAAAE/CR.
- Confederación Campesina del Perú. Oficio No. 1342/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 610/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Confederación Nacional Agraria. Oficio No. 1343/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú. Oficio No. 1341/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 613/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú. Oficio No. 1344/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 611/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú. Oficio No. 1346/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 612/2013-2014-CPAAAAE/CR.

Para el **Proyecto de Resolución Legislativa N° 2391/2012-CR:**

- Presidencia del Consejo de Ministros. Oficio No. 1068/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Ministerio de Cultura. Oficio No. 678/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Corte Suprema de Justicia. Oficio No. 1197/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Defensoría del Pueblo. Oficio No. 683/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Colegio de Abogados de Lima. Oficio No. 1072/2013-2014-CPAAAAR/CR.
- Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado. Oficio No. 773/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Oficio No. 1073/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Consorcio de Investigación Económica y Social. Oficio No. 1069/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Asociación Interetnica de Desarrollo de la Selva Peruana. Oficio No. 679/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 1348/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 1644/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú. Oficio No. 1346/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 1344/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 682/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú. Oficio No. 680/2013-2014-CPAAAAE/CR.

- Confederación de Comunidades Campesinas del Perú. Oficio No. 1342/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Confederación Nacional Agraria. Oficio No. 1343/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú. Oficio No. 681/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 1341/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 1340/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Central Única Nacional de Rondas Campesinas. Oficio No. 1340/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 1054/2013-2014-CPAAAAE/CR.

Para el **Proyecto de Resolución Legislativa N° 3088/2013-CR:**

- Presidencia del Consejo de Ministros. Oficio No. 1046/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Ministerio de Cultura. Oficio No. 1058/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Corte Suprema de Justicia. Oficio No. 1196/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Defensoría del Pueblo. Oficio No. 1347/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Colegio de Abogados de Lima. Oficio No. 1070/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Comisión de Derechos Humanos. Oficio No. 1056/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Asociación Interetnica de Desarrollo de la Selva Peruana. Oficio No. 1055/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 1348/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú. Oficio No. 1053/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 1346/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 1344/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Confederación Nacional Agraria. Oficio No. 1343/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Confederación Campesina del Perú. Oficio No. 1052/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú. Oficio No. 1050/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 1341/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Confederación de Comunidades Campesinas del Perú. Oficio No. 1342/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Central Única Nacional de Rondas Campesinas. Oficio No. 1054/2013-2014-CPAAAAE/CR. Oficio No. 1340/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú. Oficio No. 1051/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado. Oficio No. 1057/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Consorcio de Investigación Económica y Social. Oficio No. 1049/2013-2014-CPAAAAE/CR.
- Centro de Culturas Indígenas del Perú. Oficio No. 1048/2013-2014-CPAAAAE/CR.



Para el **Proyecto de Resolución Legislativa N° 3807/2014-CR**:

- Ministerio de Cultura. Oficio No. 280/2014-2015-CPAAAAE/CR.
- Ministerio de Justicia. Oficio No. 281/2014-2015-CPAAAAE/CR.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

El **Proyecto de Resolución Legislativa N° 1183/2011-CR**, contiene cuarenta artículos y siete disposiciones finales, transitorias y complementarias, que tienen por finalidad el deber de realizar la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios en el procedimiento legislativo con la finalidad de obtener el consentimiento de dichos pueblos antes de aprobar una medida legislativa que los afecte.

El **Proyecto de Resolución Legislativa N° 2391/2012-CR**, contiene trece artículos, dos disposiciones finales transitorias y cuatro disposiciones finales complementarias, que tienen como objeto implmentar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, para aquellas proposiciones de ley que los afecten en forma directa, conforme los criterios, principios y definiciones establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Constitución Política del Perú, la Ley 29785, el Reglamento del Congreso de la República y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que el Perú es parte.

El **Proyecto de Resolución Legislativa N° 3088/2013-CR**, contiene veintinueve artículos, dos disposiciones complementarias y una disposición transitoria, que tiene como objeto desarrollar el derecho a la consulta previa legislativa a los pueblos indígenas y establecer canales de comunicación y diálogo entre el Congreso de la República y los Pueblos Indígenas.

El **Proyecto de Resolución Legislativa N° 3807/2014-CR**, contiene 9 artículos y una disposicipon final y complementaria, que tiene como objeto incorporar y regular el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas respecto de las medidas legislativas y proyectos de ley que los afecten.

III. MARCO NORMATIVO

1. Marco Nacional

- Constitución Política del Perú.
- Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Resolución Legislativa No. 26253, Aprueban el "Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en países independientes".
- Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT.

- Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.
- Decreto Supremo N° 001-2012-MC, Reglamento de la Ley N° 29785.
- DECRETO SUPREMO Nº 008-2007-MIMDES, Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.

2. Marco internacional

- Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

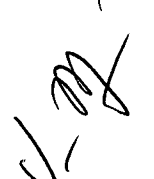
3. Jurisprudencia

- Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente No. 03343-2007-PA/TC. Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jaime Hans Bustamante Johnson contra la resolución de la Primera Sala Mixta Descentralizada de la Corte Superior de Justicia de San Martín, de fojas 926, su fecha 10 de mayo de 2007, que declara infundada la demanda de autos.

- Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente No. 00005-2012-PI/TC. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la República, debidamente representado por el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional, contra la Ordenanza Regional Nº 108-2011-GRJ/CR, que declara de interés, utilidad pública y de necesidad regional la inversión privada, estableciendo compromisos para el desarrollo de sus actividades en la Región Junín.

- Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente No. 05427-2009-PC/TC. Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva (AIDESEP) contra la sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 593, su fecha 4 de junio de 2009, que declaró improcedente la demanda de cumplimiento de autos.

- Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente No. 00026-2006-AI. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Javier Valle-Riestra González Olaechea, en representación de más del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República, contra el segundo párrafo del artículo 16º y contra el inciso d) del artículo 20º del Reglamento del Congreso de la República.







- Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente No. 06316-2008-PA/TC. Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) contra la resolución No. 53 emitida por la Sala Civil Mixta de la Corte Superior de Justicia de Loreto, de fojas 2143, su fecha 1 de octubre de 2008, que declaró infundada la demanda de autos.

- Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente No. 01123-2011-HC/TC. Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Juana Griselda Payaba Cachique, presidenta de la Comunidad Nativa Tres Islas, contra la resolución expedida por la Sala Superior Mixta y de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, de fojas 215, que en mayoría declaró improcedente la demanda de autos.

- Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente No. 00025-2009-PI/TC. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Gonzalo Tuanama Tuanama y ocho mil noventa y nueve ciudadanos contra la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, emitida por el Congreso de la República.

IV. OPINIONES RECIBIDAS

En la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología se han recibido las siguientes respuestas:

Para el **Proyecto de Resolución Legislativa N° 1183/2011-CR:**

Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Oficio No. 01677-2014-PCM/SG/OCP de fecha 12 de abril de 2014 envían el Memorando No. 850-2014-PCM/OGAJ que adjunta el Informe No. 056-2014-PCM/OGAJ-ROL elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Oficio No. 270-2013-SG/MC que adjunta el Informe No. 46-2013-PCVA-DGIDP-VMI-MC del Ministerio de Cultura.

El Informe No. 056-2014-PCM/OGAJ-ROL concluye y recomienda que *"en observancia de la normativa resulta pertinente que el Congreso de la República establezca un procedimiento interno que regule la consulta previa en ámbito del Congreso de la República. El proyecto de ley propone una Resolución Legislativa que modifica el Reglamento del Congreso de la República, corresponde que sea promulgada por el Presidente del Congreso, en concordancia con lo establecido por el artículo 94° de la Constitución Política del Perú (...)".*

El Informe No. 46-2013-PCVA-DGIDP-VMI-MC concluye que *"se sugiere armonizar el artículo 1° del Proyecto de Ley No. 1183/2012-CR con el artículo 6°, inciso 2 del Convenio 169 de la OIT en atención a la finalidad del derecho a la consulta. Las etapas previstas en el proyecto de ley deben guardar relación con las etapas mínimas establecidas en el artículo 8 de la Ley de la Consulta Previa que, conforme su artículo 1, se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).*



Sobre la consulta en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento voluntarios conforme las Directrices de la OACNUDH, el derecho a la consulta deberá ser interpretado considerando su decisión de mantenerse en aislamiento, mientras que el caso que están en contacto inicial, corresponde que ellos mismos soliciten el ejercicio del derecho a la consulta previa, así como que expresen su voluntad respecto a quiénes los representarían en dicho caso.

En tanto el proyecto de ley podría afectar los derechos colectivos de pueblos indígenas, y en mérito de la legislación vigente, deberá considerarse la realización del proceso de consulta previa correspondiente".

Ministerio de Cultura, mediante Oficio No. 231-2014-VMI/MC de fecha 04 de julio de 2014, concluye *"si bien el Reglamento del Congreso de la República tiene rango y fuerza de ley, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y por el Tribunal Constitucional, su capacidad de innovar el ordenamiento jurídico se encuentra limitada a la regulación del status jurídico de los miembros del Parlamento y a aquello referido a su estructura y funcionamiento. La Ley 29785, Ley de la Consulta Previa, vigente desde diciembre del año, al regular su objeto señala que está desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto de las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.*

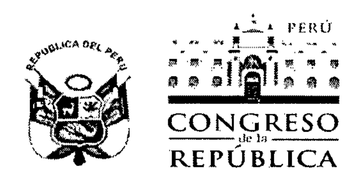
Dado que la citada ley es de carácter general y que su ámbito de aplicación alcanza también a las medidas legislativas emanadas del Congreso de la República susceptibles de afectar derechos colectivos de pueblos indígenas, el proyecto de resolución legislativa bajo normativa de rango legal vigente en materia de consulta previa; modificando, en aras de implementar el derecho de consulta previa, sólo aquellos aspectos relativos específicamente a las funciones de los órganos parlamentarios que actúen en el desarrollo del procedimiento de consulta y a las características de las etapas en la aprobación de las propuestas legislativas, en cuanto correspondan ser adaptadas.

Se aprecia que el proyecto de ley recoge aspectos precisados en la legislación nacional y supranacional, sin embargo se sugiere tomar en consideración los puntos señalados en el presente informe a fin de enriquecer el análisis sobre la iniciativa legislativa bajo comentario.

En ese sentido, recomiendan *"ajustar la propuesta de resolución legislativa a los dispuesto en la Ley 29785, Ley de Consulta Previa, vigente desde diciembre del año 2011, tomando en consideración los comentarios vertidos en el informe".*

Defensoría del Pueblo, mediante Oficio No. 0188-2014-DP de fecha 30 de abril de 2014 adjuntan el Informe No. 001-2014-DP/AMASPPI-PPI, elaborado por el Programa de Pueblos Indígenas, en dicho informe opina respecto de los Proyectos de Ley No. 3088/2013-CR, 2391/2012-CR y 1183/2011-CR, considerando varios aspectos que a continuación se detalla:

- Sobre la obligación de realizar procesos de consulta a los proyectos de ley en trámite que afecten derechos colectivos, exhortan al Congreso para cumpla con la obligación de consultar sobre todos aquellos proyectos de ley que se encuentren en trámite y que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas puesto que se encuentran vigentes el Convenio 169 de la OIT y la Ley 29785, Ley de Derecho a la Consulta Previa.



- Por otro lado, sugieren que la norma que se elabore se encuentre orientada únicamente a la búsqueda de viabilidad en la implementación del derecho de consulta parlamentaria y no aborde asuntos que –actualmente- ya se encuentran regulados en el marco normativo vigente, esto permitirá que todas las entidades del Estado –incluso el Congreso- tengan criterios uniformes sobre la normatividad aplicable en los procesos de consulta previa.

- Sobre la instancia representativa que dentro del Congreso de la República esté encargado de realizar la consulta previa consideran que la conformación de instancias consultivas es una medida adecuada pues permite dotar al Congreso de la República de asesoría especializada en temas de derechos indígenas y contribuye a su fortalecimiento e institucionalidad.

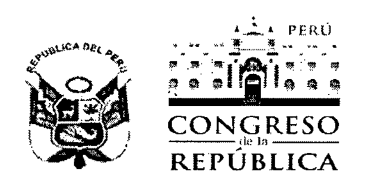
- Respecto de la oportunidad dentro del procedimiento parlamentario para realizar el proceso de consulta previa, consideran que un dictamen sustentado en el Pleno, sometido a primera votación y con un pronunciamiento expreso autorizando para que se realice un proceso de consulta- es un acuerdo político que permitiría un mayor respaldo no solo al dictamen aprobado sino también al propio proceso de consulta previa por iniciarse.

- Sobre el carácter vinculante de los acuerdos alcanzados en la etapa de dialogo con los representantes del Congreso debe considerarse la compatibilidad entre el principio constitucional mencionado y la obligación de cumplir con los acuerdos, toda vez que el Congreso de la República al aprobar por unanimidad la Ley 29785, Ley de la Consulta Previa, ha acordado el carácter vinculante para todo el Estado de los acuerdos alcanzados con los representantes de los pueblos indígenas (...).

Comisión de Derechos Humanos – COMISEDH, mediante Carta s/n de fecha 10 de diciembre de 2012 plantea cuestiones previas respecto a la falta de precisión en las fuentes de interpretación puesto que se establecen parámetros interpretativos a normas que tienen la misma jerarquía normativa, por lo que proponen que se incorpore la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Respecto del problema en torno a la aplicación supletoria de la normativa existente sobre consulta previa, sugieren que se incorpore la Ley No. 29785, Ley del Derecho a la Consulta previa a los Pueblos Indígenas y Originarios, y sus normas conexas, en este último caso siempre que no sean incompatibles con las disposiciones que regulen el procedimiento legislativo de consulta previa a los pueblos indígenas.

Por otro lado, sobre la necesidad de someter a consulta pre-legislativa cualquier proyecto que quiera desarrollar la consulta pre-legislativa, el proyecto de ley persigue implementar el mecanismo de consulta previa a los pueblos indígenas sobre medidas legislativas que afecten sus intereses, también debe ser objeto de consulta previa a estos. De esta forma, debe establecerse un mecanismo legislativo *ad-hoc* a los efectos de asegurar la consulta a los pueblos indígenas durante la tramitación y debate del Proyecto (o de cualquier otro proyecto alternativo).



Respecto del momento en el cual se debe iniciar la consulta previa la propuesta del proyecto de ley no se ajusta a los criterios previstos por el Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En cualquier caso, éste es un asunto que debe ser estudiado con mayor detenimiento.

Confederación Nacional Agraria – CNA, mediante Carta No. 085-2013-CNA/CEN de fecha 23 de abril de 2013 en el que adjuntan la Opinión Técnico-Legal No. 001-2013-CNA concluyen que *"están de acuerdo con el proyecto de ley, en tanto que la misma desarrolla el derecho a la consulta previa para los pueblos originarios e indígenas, en mérito al Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas (...);* y recomiendan *"realizar un primer intento de construir y compartir el espacio, para la fortaleza de un Estado Constitucional de Derecho, dando la mirada a la problemática indígenas. Evitar que se siga dilatando la oportunidad de legislar sobre la consulta previa desde el Congreso de la República (...)".*

Para el **Proyecto de Resolución Legislativa N° 2391/2012-CR:**

Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Oficio No. 03114-2014-PCM/SG/OCP de fecha 2 de julio de 2014, en el envían el Memorandum No. 507-2014-PCM/OAGAJ que adjunta el Informe No. 002-2014-PCM/OGAJ-ROL concluyen y recomiendan que *"En observancia de la normativa citada en el presente Informe, resulta pertinente que el Congreso de la República, en uso de su autonomía, establezca un procedimiento interno que regule la consulta previa en ámbito del Congreso de la República. En razón que el proyecto de resolución legislativa que modifica el Reglamento del Congreso de la República, corresponde que sea promulgada por el Presidente del Congreso, en concordancia con lo establecido por el artículo 94 de la Constitución Política del Perú".*

Ministerio de Cultura, mediante Oficio No. 018-2014-VMI/MC de fecha 08 de enero de 2014 remite el Informe No. 03-2014-DGPI/VMI/MC cuyas conclusiones y recomendaciones ya se han hecho referencia en el presente documento.

Para el **Proyecto de Resolución Legislativa N° 3088/2013-CR:**

Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Oficio No. 01896-2014-PCM/SG/OCP de fecha 30 de abril de 2014 alcanza el Oficio No. 324-2014-SG/MC del Secretario General del Ministerio de Cultura que adjunta el Informe No. 0039-2014-DGPI-VMI/MC de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, cuyo contenido ya se ha mencionado líneas arriba.

Para el **Proyecto de Resolución Legislativa N° 3807/2014-CR:**

Ministerio de Cultura, mediante Oficio No. 429-2014-VMI/MC de fecha 07 de noviembre de 2014 remite el Informe No. 161-2014-DGPI-VMI/MC de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, por el que se hace llegar el Informe No. 22-2014-SAC-DCP-DGPI/VMI/MC que analiza los siguientes puntos:

- ***Modificación del Reglamento del Congreso en concordancia con la legislación vigente en materia de consulta previa***

  El derecho de consulta previa a los pueblos indígenas se incorporó a la legislación peruana con la entrada en vigencia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y tribales en Países Independientes, en febrero de 1995 y que con fecha 07 de setiembre de 2011 se publicó la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta precia a los pueblos indígenas u originarios reconocidos en el convenio 169 de la OIT.

  Dado que la citada ley es de carácter general y que su ámbito de aplicación alcanza también a las medidas legislativas enamadas del Congreso de la República susceptibles de afectar derechos colectivos de pueblos indígenas, el proyecto de resolución legislativa bajo comentario deberá ajustarse a lo establecido, tanto a la normativa constitucional como, a la normativa de rango legla vigente en materia de consulta previa; innovando sólo en los aspectos relativos específicamente a las funciones de los órganos parlamentarios que actúen en el desarrollo del procedimiento de consulta y a las características de las etapas en la aprobación de las propuestas legislativas, en cuanto correspondan ser adaptadas.

- ***Instancias en sede parlamentarias facultadas para determinar si una medida legislativa afecta o no los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para tomar acuerdos y la delegatoria de facultades del Pleno de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología***

  La instancia encargada de determinar si un proyecto de ley afecta o no a los pueblos indígenas, tendría que ser el Pleno del Congreso. Por otro lado, la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa los pueblos indígenas u originarios establece que las entidades estatales son las responsables de identificar las medidas que tienen relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, corresponde precisar que el máximo órgano deliberativo parlamentario es el Pleno del Congreso de la República, y por tanto, es en esa instancia donde se debe determinar si la medida implica una afectación o no. Sólo en el integridad de este órgano se expresa la justa composición política de sus integrantes, el contenido valortivo e ideológico de cada fuerza política y la real proporción en la representación, la misma que tiene su correlato en la manifestación de la voluntad popular a través del voto.

  El proyecto de ley 3807 señala que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología es la encargada de la realización del procedimiento de consulta previa –consultando el dictamen aprobado por el Pleno del Congreso en primera votación-, es necesario también que se haga explícita la delegación de facultades del Pleno a la Comisión tanto para llevar a cabo el procedimiento de consulta

previa como para aprobar un texto con las organizaciones indígenas, dado que los acuerdos derivados del procedimiento de consulta son de obligatorio cumplimiento de acuerdo a la Ley de Consulta Previa y al Convenio 169.

Asimismo, el proyecto de ley 3807 propone que lo que sea sometido a segunda votación se trate de un dictamen que incluya los acuerdos plasmados en el Acta de Consulta. Sin embargo, con ello la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología estaría modificando lo aprobado en primera votación por el Pleno del Congreso para lo cual no se encuentra facultada. En tal caso, se sugiere que para la segunda votación se distribuya el texto aprobado en primera votación conjuntamente con el acta de consulta donde donde constan los acuerdos adoptados, los mismo que no pueden ser modificados. Ello con el propósito de arribar al pronunciamiento definitivo del Pleno del Congreso, previo informe del Presidente de la Comisión.

- ***Consejo consultivo permanente***

  Sobre este punto el Reglamento del Congreso no contempla que un órgano integrado por miembros de la sociedad civil se encuentre abscrito a otro órgano del Congreso. Más aún, la Constitución Política del Perú en su artículo 94 dispone que el Congreso elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; en esa línea destaca que tanto las comisiones como otros órganos parlamentarios se encuentran compuestos pro congresistas. Asimismo, señala que las tareas de asesoría técnica y de absolver consultas, de acuerdo al Reglamento del Congreso, son de competencia de las comisiones del Congreso con el apoyo de los profesionales del servicio parlamentario, especializados en distintas materias.

  Sin embargo, tal como se viene llevando a cabo en la práctica parlamentaria, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología cuenta con un Consejo Consultivo que, en tanto la Comisión lo decida, pueda darle asistencia técnica y asesoramiento, precisándose que dicho consejo incluye la participación de representantes de organizaciones indígenas.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

a. Análisis técnico

Mediante Resolución Legislativa No. 26253 se ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, formando parte del bloque constitucional, dicho Convenio busca garantizar de manera integral los derechos de los pueblos indígenas y promueve el cumplimiento de las obligaciones que tienen los Estados para con los indígenas, además como lo establece la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio 169 no define quiénes son los pueblos indígenas y

tribales, sino que adopta un enfoque práctico proporcionando solamente criterios para describir los pueblos que pretende proteger. Un criterio fundamental para la identificación de los pueblos indígenas y tribales es la auto identificación, además de los criterios que se indican a continuación:

Los elementos de los pueblos tribales incluyen:

- Estilos tradicionales de vida;
- Cultura y modo de vida diferentes a los de los otros segmentos de la población nacional, p.ej. la forma de subsistencia, el idioma, las costumbres, etc.; y
- Organización social y costumbres y leyes tradicionales propias.

Los elementos de los pueblos indígenas incluyen:

- Estilos tradicionales de vida;
- Cultura y modo de vida diferentes a los de los otros segmentos de la población nacional, p.ej. la forma de subsistencia, el idioma, las costumbres, etc.;
- Organización social e instituciones políticas propias; y
- Vivir en continuidad histórica en un área determinada, o antes de que otros "invadieron" o vinieron al área.

Siendo ratificado, el Convenio, por nuestro país forma parte de nuestro ordenamiento jurídico y se encuentra vigente como lo establece el Tribunal Constitucional en el fundamento 23 de la Sentencia del Expediente 00025-2009-PI/TC que la exigibilidad del derecho a la consulta está vinculada con la entrada en vigencia en nuestro ordenamiento jurídico del Convenio 169 de la OIT. Este Convenio fue aprobado mediante Resolución Legislativa Nº 26253, ratificado el 17 de enero de 1994 y comunicado a la OIT a través del depósito de ratificación con fecha 02 de febrero de 1994. Y conforme a lo establecido en el artículo 38. 3 del referido Convenio, éste entró en vigor doce meses después de la fecha en que nuestro país registró la ratificación. *Esto es, desde el 02 de febrero de 1995, el Convenio 169 de la OIT es de cumplimiento obligatorio en nuestro ordenamiento.*

Entonces, estando vigente el Convenio 169 es exigible su aplicación, a la fecha contamos con la Ley No. 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios y su reglamento el Decreto Supremo No. 001-2012-MC, asimismo, la Sentencia del Expediente No. 01126-2011-HC/TC del Tribunal Constitucional enfatiza que en virtud del Convenio 169 el Estado está obligado a constar previamente a los pueblos indígenas aquellos actos administrativos o legislativos que pudieran afectarles directamente.

La Constitución Política del Perú en el artículo 118 numeral 1 establece que corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales. En ese sentido, al emitirse la Ley No. 29785 hemos cumplido con legislar los actos administrativos quedando pendiente adecuar la consulta previa al ámbito legislativo, cuya dinámica es distinta a las medidas que emite el Poder Ejecutivo.



El Tribunal Constitucional mediante la Sentencia del Expediente 0023-2009-PI/TC enfatiza que el derecho a la consulta se debe desarrollar mediante procedimientos apropiados, a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas, es constitucionalmente obligatorio cada vez que el Estado prevea medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente En abstracto es imposible reducir a una fórmula clara y precisa cuándo una medida "afecta" directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Aun así, no es difícil entender que en ella se encuentran comprendidas cualesquiera medidas estatales (administrativas o legislativas) cuyo efecto sea el menoscabar, perjudicar, influir desfavorablemente o provocar una alteración directa en los derechos e intereses colectivos de los pueblos indígenas.

Los elementos característicos de la consulta previa se encuentran establecidos en el Convenio 169 como son la buena fe, la flexibilidad, objetivo de alcanzar un acuerdo, transparencia e implementación previa del proceso de consulta. La consulta debe hacerse de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo. Las partes involucradas deben buscar establecer un dialogo que les permita encontrar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo y participación plena. La consulta efectiva es aquella en la que los interesados tienen la oportunidad de influir la decisión adoptada. Esto significa una consulta real y oportuna. Por ejemplo, una simple reunión informativa no constituye una consulta real; tampoco lo es una reunión celebrada en un idioma que los pueblos indígenas presentes no comprenden.

Los desafíos de implementar un proceso adecuado de consulta para los pueblos indígenas han sido objeto de muchas observaciones de la Comisión de Expertos de la OIT, la consulta apropiada es fundamental para poder alcanzar un diálogo constructivo y para la resolución efectiva de los diferentes desafíos asociados con la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Uno de los puntos que ha generado debate es el relacionado a los criterios para evaluar si una norma afecta o no a los Pueblos Indígenas y si requiere consulta, al respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional del expediente No. 0022-2009-PI/TC señala que se puede observar tres tipos de medidas legislativas a ser consultadas, aquellas dirigidas exclusivamente a regular aspectos relevantes de los pueblos indígenas, en donde la consulta será obligatoria, por afectarles directamente. Y de otro lado, normas de alcance general, que podrían implicar una afectación indirecta a los pueblos indígenas. El tercer tipo de medida legislativa es aquella en la que determinados temas que involucren una legislación de alcance general, requiera establecer, en algunos puntos referencias específicas a los pueblos indígenas. En tales casos, si es que con dichas referencias normativas se modifica directamente la situación jurídica de los miembros de los pueblos indígenas, sobre temas relevantes y de una manera sustancial, es claro que tales puntos tendrán que ser materia de una consulta.

Lo quiere establecer el proceso de consulta, en buena cuenta es institucionalizar el dialogo intercultural, en suma es obligatorio y vinculante para el Estado, llevar a cabo el proceso de consulta, asimismo, el consenso al que arriben las partes será vinculante, sin que ello signifique que las medidas legislativas llevadas a consulta no se aprueben por no llegar a un acuerdo.

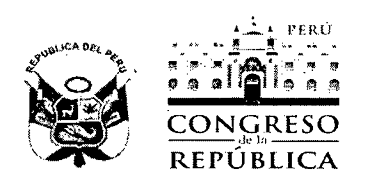
Otro de los temas cuestionandos es el relacionado al supuesto derecho de veto de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT no hace referencia a que los pueblos indígenas gocen de una especie de derecho a veto. Es decir, la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas respecto de las medidas legislativas o administrativas que les podría afectar directamente, no les otorga la capacidad de impedir que tales medidas se lleven a cabo. Si bien el artículo 6 del Convenio 169 establece que la consulta debe ser llevada a cabo "con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas", ello no implica una condición, que de no ser alcanzada significaría la improcedencia de la medida.

Autodeterrminación y participación

El Tribunal Constitucional ha establecido que la autodeterminación se entiende como la capacidad de los pueblos indígenas a organizarse de manera autónoma, sin intervenciones de índole política o económica por parte de terceros y la facultad de aplicar su derecho consuetudinario a fin de resolver los conflictos sociales surgidos al interior de la comunidad, siempre que en el ejercicio de tal función no se vulneren derechos fundamentales. Tal autodeterminación, sin embargo, no debe ser confundida con pretensiones autárquicas, separatistas o antisistémicas, puesto que deben considerarse juntamente con el principio de unidad de gobierno e integridad territorial del Estado, sustento material de los derechos y deberes de los ciudadanos en su conjunto.

Según lo establecido por el Tribunal Constitucional el derecho a la consulta de los pueblos indígenas se entiende como el derecho a la libre autodeterminación o libre determinación que tienen dichos pueblos, también el artículo 89 de la Constitución Política del Perú establece que las comunidades campesinas y las nativas son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece.

Existe concreción entre consulta y la participación, la Constitución en el artículo 2 inciso 17 reconoce que toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y referéndum, derecho fundamental que como ciudadanos les corresponde a los pueblos indígenas, en ese sentido, el derecho a la consulta previa se constituiría en un derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas.



Al respecto, el Dr. Peña Jumpa[1] señala que la consulta y participación son como las dos caras de una misma moneda, mediante el derecho de consulta los pueblos indígenas tienen sus derechos sustantivos garantizados pero es mediante el derecho de participación que los hacen valer. Sin participación la consulta no tendría prácticamente sentido y sin derecho de consulta el derecho de participación puede ser prácticamente omitido.

La consulta previa es un mecanismo de participación que permite a los pueblos indígenas decidir sobre cuáles son las prioridades en su proceso de desarrollo y preservación de su cultura, se promueve, de un lado, la participación ciudadana en el ejercicio del poder político y, por otro, permite que las opiniones de los pueblos indígenas se traduzcan, real y efectivamente, en las decisiones que se pudieran tomar con relación a ellas mismas, preservando de este modo su cultura, sus costumbres y formas de vida y su propia identidad; pero en ningún caso habilitándolas para excluir la presencia del Estado y del Derecho en sus territorios.

Tanto la consulta como la participación no son excluyentes según lo analizado estos derechos son complementarios, además el derecho a la consulta garantiza la efectiva tutela de los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos el de libre determinación.

a.1 OBLIGACIÓN DEL CONGRESO A REALIZAR LA CONSULTA

La Defensoría del Pueblo a través del Oficio No. 0188-2014-DP expresa que la falta de un procedimiento específico no exime al Congreso de la República de la obligación derivada del Convenio 169 de la OIT y de la Ley No, 29785, Ley de derecho a la consulta previa, de realizar procesos colectivos de los pueblos indígenas.

Es de opinión del Ministerio de Cultura que según lo establecido en el artículo 94 de la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley, concordante con ello el artículo 38 del Reglamento del Congreso dispone que: "(...) el Congreso define las estructuras orgánicas y funcionales competentes del servicio parlamentario, encargadas de apoyar, asesorar y asistir en las tarea, objetivos y funciones parlamentarias legislativas, de control y de representación de los congresistas y de los órganos de los que son miembros", por lo que dicha autonomía funcional resulta permite la finalidad de los proyectos de ley No. 1183/2011-CD, 2391/2012-CR, 3088/2013-CR y 3807/2014-CR estableciendo un procedimiento interno que regule la consulta previa.

El Tribunal Constitucional mediante el fundamento 31 de la Sentencia No. 03343-2007-PA/TC reconoce al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo como un tratado internacional de derechos humanos, y por tanto, con rango constitucional. Asimismo, señala que

[1] Peña Jumpa, Antonio. El derecho constitucional a la consulta previa tras los sucesos de Bagua: la aplicación sistemática de la Constitución Política del Perú y el Convenio Internacional 169 de la OIT en Revista lus Inter Gentes No 6 p. 138.

la obligación de consultar corresponde al Estado, quien no sólo debe garantizarla sino también respetarla, es decir, llevarla adelante cada vez que se prevea la aprobación de medidas legislativas o administrativas, que apodan afectar directamente los derechos colectivos, existencia física, identidad, cultura, calidad de vida o desarrollo de los pueblos indígenas u originarios. Además, reconoce que en tanto el Estado está obligado a adoptar las medidas que podrían afectar derechos de los pueblos indígenas debe entenderse que el deber de consultar alcanza a todos los poderes públicos, habida cuenta que los tratados de derechos humanos los vinculan por igual.

Asimismo, en la Sentencia 06316-2008-AA el Tribunal Constitucional ha reconocido desde su Sentencia No. 03343-2007-PA/TC y su Sentencia No. 022-2009-PI/TC, que la libre autodeterminación de las comunidades nativas, sumada a la concepción que éstas tienen sobre la tierra sirven de base para la configuración y sustento del derecho a la consulta previa. Es preciso aclarar que dicha autodeterminación se encuentra dentro de un marco constitucional que la delimita.

En el Congreso de la República existen normas que podrían afectar de manera directa o indirecta a los pueblos indígenas, por lo que es necesario adecuar el proceso de consulta previa al procedimiento legislativo establecido en el Reglamento del Congreso, además permitirá que los legisladores tengan mayor conocimiento de la realidad indígena, contribuirá a enriquecer el dialogo intercultural y la institucionalidad indígena, en buena cuenta se trata de establecer un puente comunicacional entre el Congreso de la República y los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, es preciso analizar cómo esta adecuación no promueve una colisión entre el mandato constitucional que tienen los congresistas y el respecto a los acuerdos adoptados como producto de un proceso de consulta previo legislativo.

El artículo 93 de la Constitución establece lo siguiente:

> *"Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento".*

Para este caso como se ha señalado la inmunidad parlamentaria está ligada al mandato parlamentario. Por otro lado, el artículo 102 de la Constitución le otorga al Congreso de la



República atribuciones para cumplir con la función congresal, entonces, los Congresistas tienen un mandato que cumplir sobre todo porque son los representantes de la población que los eligió.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 00026-2006-AI señala que el mandato representativo, de los congresistas, no tiene el carácter de exigencia que puede surgir, por ejemplo, en el Derecho Privado con relación al mandante respecto del mandatario, sino que tiene una naturaleza singular: los parlamentarios se desligan de quienes los eligen, de los partidos de los cuales son parte y de las presiones de las que pueden ser objeto.

Además, precisa que si bien el Congresista es independiente y autónomo en sus decisiones, su actuación no puede desligarse temeraria e irreflexivamente del partido político del cual provino o lo acogió; en tal dirección apunta el artículo 35 de la Constitución que indica:

> *"Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.*
>
> *La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general".*

De esta manera, la importancia del fortalecimiento de los partidos políticos en un Estado democrático y social de derecho como el nuestro, se impone y reconfigura la autonomía reconocida al Congresista, atendiendo al presupuesto de la propia estabilidad institucional, soporte de una verdadera democracia representativa.

Está claro que el mandato de representativo de un Congresista no responde directamente con el grupo de población que lo eligió, tiene no obstante una enorme responsabilidad con la nación en su conjunto, ya que como bien lo ha expresado el artículo 45 de la Constitución, todo tipo de poder proviene del pueblo, y claro está, se ejerce con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y la ley establecen.

Sin embargo, la vida en democracia exige que las prerrogativas o garantías que asuman los congresistas se compatibilicen con otros bienes e intereses que la propia Constitución y la sociedad buscan.

El Informe sobre implementación del derecho de la consulta previa para medidas legislativas formuladas por el Congreso de la República de la Consultoría elaborada por el Centro de Análisis y Resolución de Conflictos, Pontificia Universidad Católica del Perú, señala que a nivel funcional, de las competencias y de la estructura organizacional, el Congreso de la República



cuenta con un Reglamento con fuerza de ley, donde se precisa sus funciones y las de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los congresistas y regula los procedimientos parlamentarios. El Tribunal Constitucional en su Sentencia N° 0022-2004-AI/TC señala que el Reglamento del Congreso no sólo tiene fuerza de ley, sino también naturaleza de ley orgánica, lo que constituye una excepción a la regla de que, en principio, los Poderes del Estado se regulan por ley orgánica.

El Congreso de la República es una entidad distinta a los demás poderes del Estado, puesto que tiene una doble dimensión que se podría diferenciar entre la política y la técnica, siendo la más visible la política a través de su función de representación, quedando relegadas las consideraciones técnicas a la discrecionalidad de los Congresistas, sin embargo, ello no implica que no se debe hacer consulta previa en el Congreso, es más, cabe resaltar que el propio Congreso en primer lugar, ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT y en segundo lugar, aprobó la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, ambos vigentes a la fecha, en el contenido de ambos cuerpos normativos se establece que deben ser consultadas todas las medidas legislativas y administrativas que sean de afectación directa a los pueblos indígenas, ello evidencia la necesidad de establecer el procedimiento de la consulta previa en el quehacer parlamentario.

a.2 Proceso de aprobación de leyes

El artículo 73° del Reglamento del Congreso establece que el procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- ***Iniciativa Legislativa:*** La Constitución en su artículo 107 indica que el Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes, también tienen derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, la instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales y los colegios profesionales, asimismo, el artículo 74 del Reglamento establece que por el derecho de iniciativa legislativa, los ciudadanos y las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso.

  Es importante señalar que las proposiciones legislativas deben tener en cuenta lo establecido en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, es decir:

  - Exposición de motivos, donde expresen sus fundamentos.
  - El efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.
  - El análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental.
  - La fórmula legal estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos.

Las resoluciones legislativas están sujetas a los mismos requisitos expuestos líneas arriba, en lo que fuera aplicable.

Las proposiciones de ley y las resoluciones legislativas se presentan ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro: sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que reciba proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas.

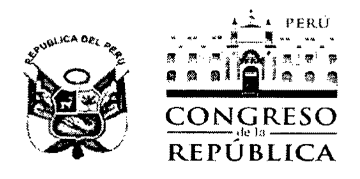
- ***Estudio de Comisiones:*** La Vicepresidencia para que procesa y tramita las iniciativas a las Comisiones. Oficialía Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, para su estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente encargado. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización, el artículo 35 del Reglamento del Congreso establece la clase de comisiones que existen y enumera las existentes. En el decreto de envío se cuida de insertar la fecha, el número de la proposición y el nombre de la Comisión a la que se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición.

  La solicitud para que una Comisión adicional asuma la competencia sobre un proyecto de ley se resuelve por el Consejo Directivo, el que puede acceder a la petición en forma excepcional, además de acordar ampliar el plazo para dictaminar desde la fecha en que la segunda Comisión conoce el proyecto y por no más de treinta días útiles.

- ***Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano***: el artículo 77 del Reglamento del Congreso indica que luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso.

  Posteriormente, se informa a La Junta de Portavoces, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, puede exonerar de algún requisito en forma excepcional, en caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes.

- ***Debate en el pleno:*** Para que la proposición o resolución llegue a ser debatido en el Pleno del Congreso, tiene que tener un dictamen, al respecto el artículo 78 del Reglamento establece que no se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la

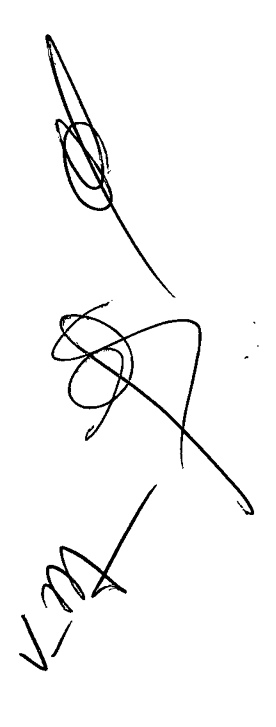


Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.

El debate se inicia con la sustentación del dictamen, cuando se trata del dictamen de una comisión ordinaria es sustentada por el Presidente de la misma, luego se inicia el debate, el Presidente durante el debate toma nota de los aportes y modificaciones propuestas por los congresista y acoge aquellas que sean pertinentes. Agotado el debate el Presidente del Congreso anuncia que se procede a la votación.

- ***Aprobación por doble votación:*** El procedimiento legislativo prevé como una de sus etapas la doble votación, la segunda votación se efectúa transcurridos los 7 días calendarios como mínimos y será totalidad y con debate.

- ***Promulgación:*** El artículo 108 de la Constitución establece que aprobada la ley se envía al Presidente de la República para su promulgación, dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.



Cuadro 1

Proceso de aprobación de leyes

- Presidente de la República
- Congresistas
- Otros poderes del Estado.
- Gobiernos Regionales
- Gobiernos Locales.
- Municipalidades
- Colegios profesionales.
- Ciudadanos.

Derecho a iniciativa

Las proposiciones deben contener:
Exposición de motivos
Efecto de la vigencia de la norma
Análisis Costo – beneficio
Las resoluciones tienen los mismos requisitos.

Tramite documentario

- Recibe y verifica el cumplimiento de requisitos
- Dispone publicación en el Portal del Congreso.
- En coordinación con la Vicepresidencia deriva la iniciativa a una comisión.

Oficialía Mayor

La junta de portavoces puede exonerar de algún requisito de forma a la iniciativa excepcional, en caso del Poder Ejecutivo o sea urgente.

Comisiones ordinarias

Pueden ser enviadas a dos Comisiones como máximo, para su estudio y debate previa consulta con el Vicepresidente.
Se aplica el criterio de especialización al momento de su revisión.
Cuando se envían a dos comisiones en el orden que aparezcan se determina si es principal o secundaria.

Si existiese una solicitud para que una comisión adicional asuma competencia sobre un proyecto, el Consejo Directivo lo resuelve

Se informa a Oficialía Mayor

Se evalúa su compatibilidad constitucional

Rechazar de plano

Archivo

Dictamen aprobado

30 días útiles para expedir dictamen (plazo que en la práctica no se cumple)

Insiste en su texto original

Promulga la ley el Presidente del Congreso

Se allana

Se tramita como cualquier proposición pero correran en el expediente que dio origen a la ley observada y su reconsideración por el Congreso requiere del voto favorable de mas del numero legal de miembros del Congreso.

Observa la ley Regresa al Congreso

Promulga la ley en un plazo de 15 días

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

ARCHIVO

La autógrafa es enviada por la Presidencia del Congreso de la República

APROBACION

La oficina especializada de la Oficialía Mayor redactará la autógrafa.

NO APROBADO

PLENO

DEBATE Y APROBACION

La segunda votación se da transcurridos siete días calendario

CONSEJO DIRECTIVO

- Dispone que se incluyan los dictámenes en la agenda, a propuesta del Presidente, debiendo ser distribuidos a los congresistas por correo electrónico con anticipación de veinticuatro horas antes de que se considere el proyecto.
- Se publica en el portal del Congreso.
- Aprueba la agenda de cada sesión del Pleno, definiendo los proyectos que se tratarán en la orden del día de la sesión.

La Junta de Portavoces, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, puede exonerar de algún requisito en forma excepcional.

Fuente: Elaboración propia

La naturaleza del Congreso de la República es político, teniendo como función la de legislar, representar y fiscalizar pero fundamentalmente es un foro político sobre todo en la toma de decisiones, lo que dificulta la implementación del proceso de consulta, puesto que los congresistas no están sujetos a mandatos imperativos. Ello haría difícil garantizar que los acuerdos a los que llegue con las organizaciones indígenas, como producto del proceso de consulta sean mantenidas en el Pleno. Por otro lado, el Poder Ejecutivo tiene la facultad[2] de observar o aprobar las autógrafas que emite el Congreso de la República, lo que complicaría aún más el escenario de la consulta en el Congreso de la República.

[2] El artículo 108 de la Constitución Política del Perú establece que la ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Ante ello, surge la necesidad de modificar el Reglamento del Congreso de la República a fin de implementar el derecho de consulta de los pueblos indígenas, es por ello que se han presentado iniciativas legislativas que tienen ese fin.

Las propuestas presentadas buscan establecer el procedimiento de la consulta previa legislativa a través de las siguientes propuestas:

- **Proyecto de Resolución Legislativa 1183/2011-CR** presentado por el grupo parlamentario Acción Popular – Frente Amplio, a iniciativa de la congresista Veronika Fanny Mendoza Frisch, por el que se propone modificar el Reglamento del Congreso de la República y agrega como anexo el procedimiento legislativo de consulta previa a los pueblos indígenas sobre las medidas legislativas que les afecten.

- **Proyecto de Resolución Legislativa 2391/2012-CR** presentado por el grupo parlamentario Alianza para el Gran Cambio, a iniciativa de la congresista María Soledad Pérez Tello de Rodríguez, por el que se propone modificar el Reglamento del Congreso de la República e incorpora el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios para las medidas legislativas que los afecten de forma directa.

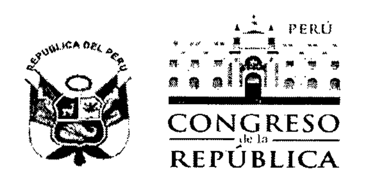
- **Proyecto de Resolución Legislativa 3088/2013-CR** presentado por el grupo parlamentario Nacionalista Gana Perú, a iniciativa del congresista Eduardo Nayap Kinin, por el que se propone modificar el Reglamento del Congreso de la República e incluye un anexo que regula la consulta previa de las medidas legislativas cuya afectación sea directa a los pueblos indígenas.

- **Proyecto de Resolución Legislativa 3807/2014-CR** presentado por el grupo parlamentario Dignidad y Democracia, a iniciativa de la congresista Claudia Faustina Coari Mamani, por el que se proponer modificar el Reglamento del Congreso de la República con la finalidad de incorporar un título referido al procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas respecto de los proyectos de ley y medidas legislativas que los afecten.

Entre los cuatro proyectos de ley existen temas coincidentes y otros abundan más en otros temas, es importante recordar que la finalidad de estas propuestas legislativas es la modificación de algunos artículos del Reglamento del Congreso que faciliten la realización de procesos de consulta previo sobre las medidas legislativas, para el análisis de las propuestas dividiremos su contenido por ejes temáticos:

a) <u>Criterios de identificación de medidas legislativas a ser objeto de consulta</u>

El Proyecto de Ley No 183/2011-CR plantea que la "apariencia de afectación" de derecho colectivo sea uno de los criterios para la identificación de una medida legislativa como pasible de ser consultada. También se plantea la incorporación de nuevas y diferentes etapas al proceso de consulta regulado por la Ley No. 29785 Ley de derecho a la consulta previa. De igual modo, en el Proyecto de Ley No. 3088/2013.CR



se indica que serán consultadas las medidas legislativas que afecten no solo derechos colectivos sino bienes jurídicos de pueblos indígenas y se proponen nuevas definiciones de los principios que rigen a la consulta previa.

Por otro lado, el Proyecto de Ley No. 2391/2012-CR detalla un contenido del plan de consulta distinto al que se establece en las normas vigentes sobre consulta previa. Finalmente, el Proyecto de Ley No. 3807/2014-CR no establece específicamente un criterio que determine la afectación directa de las medidas legislativas a los pueblos indígenas, plantea que los proyectos de ley o medidas legislativas que incidan o afecten en forma directa a los pueblos indígenas serán decreto como comisión principal a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

El Ministerio de Cultura emitió opinión respecto a las decisiones y acuerdos tomados en las instancias parlamentarias relativas a medidas legislativas que afecten derechos colectivos de pueblos indígenas hace referencia que el Proyecto de Ley No. 2391/2012-CR establece como requisito para la presentación de un proyecto de ley, éste debe hacer referencia, en su mismo texto, a que "posibles afectaciones indígenas", al respecto si se tiene en cuenta que de acuerdo al artículo 77 del Reglamento del Congreso el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, se entiende que sería él quien determinaría si una iniciativa legislativa afecta o no pueblos indígenas.

Por otro lado, de acuerdo al artículo 9 de la Ley 29785[3] las entidades estatales deben identificar, bajo responsabilidad, las propuestas de medidas legislativas que tienen una relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, de modo que de concluirse que existiría una afectación directa a sus derechos colectivos, se proceda a una consulta previa respecto de tales medidas. A su vez, el artículo 10 señala que la identificación de pueblos indígenas u originarios debe ser efectuada también por la entidad promotora de la medida legislativa o administrativa.

Por lo establecido en la Ley 29785 las entidades estatales son las que realizan la identificación de las medidas que tiene una relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en el caso Congreso de la República el máximo órgano deliberativo parlamentario es el Pleno. Sólo en la integridad de este órgano se expresa la justa composición política de sus integrantes, el contenido valorativo e ideológico de cada fuerza política y la real proporción en la representación, la misma que tiene su correlato en la manifestación de la voluntad popular a través del voto.

[3] Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).



La Defensoría del Pueblo opina que en las iniciativas legislativas se está incorporando nuevos criterios que no encuentran recogidos en la normatividad internacional y nacional sobre consulta y vigentes en nuestro país. Además, sugieren que la norma que se elabore sobre consulta se encuentre orientado únicamente a la búsqueda de viabilidad en la implementación del derecho de consulta parlamentaria y no aborde asuntos que ya se encuentren regulados en el Convenio 169 de la OIT, así como por la Ley No. 29785, Ley de derecho a la consulta previa y su reglamento. Esto permitirá que todas las entidades del Estado tengan criterios uniformes sobre la normatividad que rige el proceso de consulta.

La Comisión de Derechos Humanos opina que se debe tener en cuenta lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Saramaka vs. Surinam, viene impuesto por el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras: cualquier plan de desarrollo o de inversión a gran escala que tenga un impacto significativo sobre sus territorios ancestrales. Así, pues, según la Corte es indispensable contar con la anuencia de los pueblos indígenas en estos casos: (i) por la magnitud de la medida que se quiere implementar (es un gran proyecto de inversión) y (ii), sobre todo, por el nivel del impacto de la misma en sus derechos de propiedad (afecta gravemente la integridad de sus territorios).

El Texto Sustitutorio establece que en el caso de dictámenes recaídos en proyectos de ley que podrían afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, las comisiones dictaminadoras solicitan opinión a las organizaciones de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta la medida y el ámbito territorial de su alcance, además indica que ninguna proposición de ley que pueda afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios es exonerada del cumplimiento de estas etapas.

b) <u>Participación de los pueblos indígenas</u>

Los proyectos de ley 2391/2012, 3088/2013-CR y 2391/2012-CR abordan el tema de la participación proponiendo que fortalezcan los espacios y mecanismos de participación ciudadana para el análisis y estudio de las propuestas legislativas a nivel de las comisiones ordinarias. Esta propuesta garantiza que se consideren opiniones, observaciones, comentarios, aportes y consultas de la ciudadanía antes de aprobarse el dictamen correspondiente.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo señala que si bien estos mecanismos no forman parte del proceso de consulta previa, sí complementan su implementación. Además indica que generar espacios para recoger e incorporar los aportes de la ciudadanía – entre ellos también los pueblos indígenas- durante el estudio de un proyecto de ley permite sentar las bases para que, posteriormente, la consulta previa propiamente dicha, sea un espacio que procure el consenso antes que la confrontación. Asimismo, sugiere

que la Oficina de Participación Ciudadana del Congreso de la República pueda elaborar una guía de participación ciudadana, en la que considere una descripción clara de los mecanismos de participación, la pertinencia de los mismos según cada comisión y el estado del estudio del dictamen, entre otros criterios y disposiciones que promuevan de manera decidida la participación ciudadana en la aprobación de las leyes y resoluciones legislativas por el Congreso.

c) **Instancia responsable de realizar el proceso de consulta**

Los proyectos de ley No. 2391/2012, 3088/2013-CR y 3807/2014-CRseñalan que corresponde a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, la ejecución del procedimiento de consulta previa. Por su parte, en el Proyecto de Ley 1183/2011-Cr se propone que sea una Comisión Multipartidaria la instancia encargada de organizar la consulta previa.

Para la Defensoría del Pueblo se requiere de una instancia del más alto nivel que –en representación del Congreso de la República- pueda dialogar y alcanzar acuerdos con los pueblos indígenas sobre la medida legislativa consultada. En virtud de ello, se recomienda analizar cuál ha sido la instancia, dentro de la práctica parlamentaria de los últimos años, que por su composición, pluralidad política y especialidad ha contribuido a lograr una concertación política mayoritariamente a nivel del Pleno del Congreso.

d) **Momento de la consulta**

Las cuatro iniciativas legislativas coinciden, en general, en que el procedimiento de consulta se realice entre la primera y la segunda votación del dictamen en el Pleno del Congreso. Al respecto, en el artículo 26° del Proyecto de Ley No. 1183/2011-CR se dispone que "el Pleno o, sí es el caso, la Comisión Permanente procederán al debate de la proposición de ley o de resolución legislativa, la que de aprobarse en primera votación constituirá dictamen consultable". En el Proyecto de Ley No. 3088/2013-CR, artículo 20 se establece que "la consulta previa legislativa se llevará a cabo luego de la aprobación del dictamen en primera votación por parte del Pleno del Congreso".

En el artículo 4 del Proyecto de Ley No. 3807/2014-CR establece que el dictamen aprobado será sometido a debate y consideración del Pleno del Congreso de la República. De ser aprobado, en primera votación, el dictamen correspondiente será remitido a la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología quien es el encargado de la realización del procedimiento de consulta previa legislativa, contando con el asesoramiento técnico y participación del Consejo Técnico Consultivo Permanente.

Por su parte, el Proyecto de Ley No. 2391/2012-CR se incorpora un nuevo elemento dentro del procedimiento legislativo, además del pronunciamiento que debe hacer el





Pleno del Congreso sobre el contenido del dictamen propuesto por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, señala que el Pleno "se pronunciaría sobre la realización de la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios involucrados".

Sobre este tema, la Defensoría del Pueblo considera que un dictamen sustentado en el Pleno –sometido a primera votación y con un pronunciamiento expreso autorizando para que se realice un proceso de consulta- es un acuerdo político que permitiría un mayor respaldo no solo al dictamen aprobado sino también al propio proceso de consulta previa por iniciarse.

La Comisión de Derechos Humanos expresa que no existe, en el marco del Convenio 169 de la OIT, un criterio sobre el momento o la oportunidad en la que debe efectuarse la consulta previa a los pueblos indígenas. Y es que dicho instrumento internacional tan sólo prevé la obligación de desarrollar el proceso de consulta con carácter previo, es decir, antes de que se produzca la afectación de los intereses de los pueblos indígenas o tribales involucrados. Para que la consulta sea previa debe realizarse en la fase de elaboración del proyecto, plan o medida del caso o, lo que es lo mismo, antes de que el Estado hubiera decidido adoptar la misma.

El texto sustitutorio que proponemos plantea que la consulta previa legislativa se realice antes de la segunda votación ya que es el momento de debate final sobre un dictamen, lo que se busca es que se respete los acuerdos adoptados y no se varíe el texto consensuado, además, en este momento la iniciativa legislativa se encuentra en la más alta instancia de decisión parlamentaria.

e) <u>Presupuesto</u>

El Ministerio de Cultura opina que sobre la ejecución del proceso de consulta previa y su presupuesto la propuesta debe establecer cómo se formulará y destinará el presupuesto para cumplir con tal mandato, considerando a su vez lo establecido en el artículo 79 de la Constitución relativo a que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

Al respecto, el Texto Sustitutorio plantea que la Mesa Directiva del Congreso de la República, dentro de su disponibilidad presupuestal, garantiza los recursos necesarios que demande el proceso de consulta de medida legislativa con el fin de asegurar la participación de los pueblos indígenas u originarios.

f) <u>Creación de comisiones</u>

Las cuatro iniciativas legislativas proponen un órgano consultivo que emita opinión técnica sobre temas indígenas. El Proyecto de Ley 1183/2011-CR propone que dicho



órgano se encuentre compuesto por expertos independientes de reconocida competencia en asuntos indígenas. Por su parte, en el Proyecto de Ley No. 3088/2013-CR, se proponen dos instancias: un Consejo Consultivo Indígenas conformado por cinco representantes indígenas y una Dirección de Consulta Previa encargada de brindar asesoría técnica y compuesta por expertos en temas de pueblos indígenas.

Por su parte, el Proyecto de Ley No. 2391/2012-CR se plantea que dicho órgano este integrado por representantes indígenas nombrados por las organizaciones indígenas y por expertos en temas indígenas. Finalmente, el Proyecto de Ley No. 3807/2014-CR propone la creación de un Consejo Consultivo Permanente integrado por seis representantes de las organizaciones indígenas por un periodo de dos años y medio, cuyas funciones son ad honorem.

Al respecto la Confederación Nacional Agraria considera la Comisión Consultiva debe ser parte de la estructura orgánica del Congreso de la República.

Por| su parte, es de opinión de la Defensoría del Pueblo que estas propuestas por las que se conforman instancias consultivas son medidas adecuadas pues permite dotar al Congreso de la República de asesoría especializada en temas de derechos indígenas y contribuye a su fortalecimiento e institucionalidad.

El Texto Sustitutorio propone que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología para identificar a los pueblos indígenas u originarios, a sus organizaciones representativas y para implementar el proceso de consulta previa de medidas legislativas a que hubiera lugar, cuenta con la asistencia técnica y asesoramiento de un Comité Consultivo, adscrito a ella, que incluye la participación de representantes de las organizaciones indígenas y originarias.

g) <u>Sobre los acuerdos alcanzados producto del proceso de consulta</u>

Las cuatro propuestas legislativas coinciden en la importancia de cumplir con los acuerdos alcanzados en la etapa de dialogo, además señalan que son vinculantes. Al respecto, existe que la posibilidad que durante el debate y votación de una medida legislativa los congresistas, en amparo del principio constitucional que los congresistas no están sujetos a mandato imperativo, no respeten los acuerdos arriba.



Sobre este tema la Defensoría del Pueblo recomiendan que la propuesta normativa debe regular la compatibilidad entre el principio constitucional mencionado y la obligación de cumplir con los acuerdos, toda vez que el Congreso de la República al aprobar por unanimidad la Ley No. 29785, ha acordado el carácter vinculante para todo el Estado de los acuerdos alcanzados con los representantes de los pueblos indígenas.




El Ministerio de Cultura señala que de conformidad con el artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT, las consultas llevadas a cabo en aplicación de dicho cuerpo normativo deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, por su parte, el artículo 37.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas precisa que los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.

Se debe tener en cuenta que los acuerdos a los que se arribe con los pueblos indígenas en sede parlamentaria se constituyen de inmediato en obligatorios sin opción a ser revisados por órgano alguno y del otro, que ninguna deliberación realizada por las comisiones del Congreso tiene calidad de una decisión final si ésta no ha sido aprobada por el Pleno.

h) <u>Poblaciones en aislamiento voluntario y contacto inicial</u>

El Proyecto de Ley 1183 en su artículo 17 desarrolla la acreditación de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario, al respecto el Ministerio de Cultura señala que los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial son poblaciones de alta vulnerabilidad, especialmente inmunológica, establecido como uno de los principios rectores de la Guía Técnica: "Relacionamiento para casos de Interacción con Indígenas en Aislamiento o en Contacto Reciente". Por lo tanto, es importante garantizar el no contacto como principio y regla general respecto de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, como medida preventiva al resguardo de su derecho a la vida.

La representatividad de los pueblos indígenas se fundamenta en la elección de sus representantes conforme a sus usos y costumbres así como en su derecho a la autonomía. En ese sentido, y en vista de que los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial han optado por no desarrollar relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad o que, habiendo tenido ese vínculo, han optado por descontinuarlas[4], en ese sentido, la representatividad no se constituye de igual modo que en el caso de los pueblos indígenas que no se encuentren en dichas situaciones.

Por lo que, en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, el derecho de consulta debe interpretarse considerando su decisión de mantenerse en aislamiento y la necesidad de mayor protección dada su situación de vulnerabilidad, lo que se puede ver reflejado en su decisión de no usar este tipo de mecanismo de participación o consulta.

[4] Artículo 2, literal b) de la Ley No 28736

Ello no debe entenderse que se encuentran desprotegidos para esos casos existen mecanismos que garantizan sus derechos como las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Chaco y la Región Oriental de Uruguay. Resultado de las consultas realizadas en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela

A principios del año 2014 la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República convocó a reuniones técnicas para analizar los proyectos de ley presentados respecto de la consulta previa legislativa, en dichas reuniones participaron representantes de organizaciones nacionales indígenas y campesinas (Pacto de Unidad, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonía- AIDESEP, Confederación Nacional Amazónica –CONAP), del Ministerio de Cultura, Ministerio de Justicia, Defensoría del Pueblo, asesores de los despachos congresales miembros de la Comisión, asesores de bancada entre otros. Estas reuniones se hicieron de conformidad con el derecho a la participación de los Pueblos Indígenas que establece el Convenio 169 de la OIT.

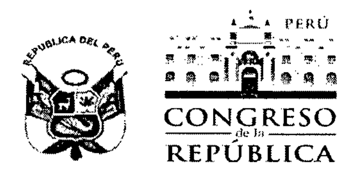
Luego de largas jornadas de trabajo en junio de este año se construyó un texto sustitutorio consensuado cuyo contenido recoge los puntos de vista de las organizaciones indígenas. Esta proposición legislativa modifica los artículos 70, 73, 75, 77 y 78 del Reglamento del Congreso de la República en los siguientes términos:

- En el caso de dictámenes recaídos en proyectos de ley que podría afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, las comisiones dictaminadoras solicitan opinión a las organizaciones de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta la medida y el ámbito territorial de su alcance.

- Ninguna proposición de ley que pueda afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios es exonerada del cumplimiento de las etapas establecidas en el artículo 73 del Reglamento del Congreso.

- Incorpora como requisito en la presentación de proposiciones de ley un comentario sobre una posible afectación directa a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

- En el envío a comisiones para su estudio: las proposiciones que impliquen una posible afectación directa a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios son decretadas a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, en calidad de comisión principal. Las organizaciones indígenas pueden solicitar a la Mesa Directiva del Congreso de la República que una proposición que implique una posible afectación directa a los derechos colectivos de los pueblos



indígenas u originarios sea decretada a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

- Momento de la consulta: en caso de aprobarse, en primera votación, una proposición de ley o resolución legislativa que pueda afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, esta medida se somete al procedimiento de consulta previa regulado en la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su reglamento, el Decreto Supremo 001-2012-MC, en lo que resulte aplicable. En esta misma sesión, el Pleno del Congreso delega a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología realizar el proceso de consulta previa y formular el ámbito territorial de su alcance, los cuales constan en acta de consulta. En la toma de acuerdos, los miembros de esta comisión, se rigen por las reglas de quórum y votaciones.

  La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología realiza el diseño del Plan de Consulta con participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas cuyos derechos colectivos pudieran ser afectados.

  Para el caso de la preposición de ley o resolución legislativa, que afecten directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios la segunda votación se realiza luego de terminada la etapa del diálogo. El plazo para realizar este proceso no debe exceder ciento veinte (120) días calendario, contados a partir de la entrega de la medida legislativa aprobada en primera votación a las organizaciones indígenas. Este plazo puede prorrogarse cuando existan razones justificadas.

  El Pleno del Congreso, en segunda votación, no modifica aquellos aspectos que hayan sido objeto de acuerdo con las organizaciones indígenas. El acta de consulta donde consta el acuerdo adoptado, se distribuye conjuntamente con el texto aprobado en primera votación para pronunciamiento definitivo del Pleno del Congreso, previo informe del Presidente de la Comisión Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

- Las proposiciones de ley que impliquen una posible afectación directa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios que se encuentren pendiente de dictamen en comisiones, que hubieran sido dictaminadas en comisiones o que hubieran sido objeto de aprobación en el Pleno del Congreso en primera votación, se sujetan a lo establecido en la presente resolución legislativa.

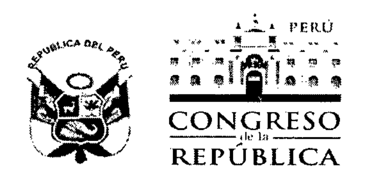
- La Mesa Directiva del Congreso de la República, dentro de su disponibilidad presupuestal, garantiza los recursos necesarios que demande el proceso de consulta de medida legislativa con el fin de asegurar la participación de los pueblos indígenas u originarios.

- La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología para identificar a los pueblos indígenas u originarios, a sus organizaciones representativas y para implementar el proceso de consulta previa de medida legislativa a que hubiera lugar, cuenta con la asistencia técnica y asesoramiento de un Comité Consultivo, adscrito a ella, que incluye la participación de representantes de las organizaciones indígenas y originarias.

b. Legislación comparada

CUADRO 2
Legislación comparada sobre proceso de consulta

PAIS	LEY	ARTÍCULO
Bolivia	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia	El artículo 30.II en su numeral 15 establece que los pueblos indígenas, gozan del derecho a ser consultados mediante procedimientos apropiados cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles (...)
	Ley N° 1257	Ratifica el Convenio 169 de la Constitución Política, 11 de julio de 1991
	Ley N° 3760	De conformidad con el artículo 59, atribución 12ª, de la Constitución Política de Bolivia, se eleva a rango de Ley de la República los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas.
Chile	Convenio 169 de la OIT	El 15 de setiembre de 2008 fue ratificado el Convenio 169 y el 15 de setiembre de 2009 que entró en vigencia
	Decreto Supremo N° 66 publicado el 15 de noviembre 2013	Aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 letra a) y 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
	Sentencias del Tribunal	Ambas sentencias concluyen que los artículos 6



	Constitucional No. 309 del año 2000 y No. 1050 del año 2008.	N° 1 letra a) y N° 2 del Convenio N° 169 de la OIT tienen el carácter de norma autoejecutable.
Colombia	La Ley 21 de 1991	Mediante la ley 21 se adoptó como legislación interna el Convenio 169 de 1989 de la O.I.T.
	Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia	- Se ordenó la indemnización a una comunidad indígena porque la construcción de la hidroeléctrica no fue consultada. - Contra la implementación de programa de erradicación de cultivos sin previa consulta. - Contra la decisión de una Asamblea Departamental por crear un municipio en territorios de pueblos indígenas inconsultamente. - Contra concesiones, licencias, proyectos varios que fueron otorgados sin consulta.
Ecuador	Constitución (2008)	Artículo 57 Inc. 17. Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...)17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos.
	Sentencia No. 001-10-SIN-CC de la Corte Constitucional de fecha 18 de marzo de 2010 publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 176 de 21 de abril de 2010	Determina que la Asamblea Nacional es el órgano constitucional responsable de llevar a cabo la consulta prelegislativa; y, en el mismo fallo, dispone que ésta establezca mediante acto administrativo el procedimiento de la consulta prelegislativa.
	Instructivo para la aplicación de la consulta prelegislativa	Aprobado por la Asamblea Nacional de Ecuador, que tienela facultad exclusiva de crear, modificar o suprimir leyes, en los casos que impliquen regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
México	Ley de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Artículo 3. (...) Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o

		proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.

Fuente: Elaboración propia

Bolivia

Como se ha podido evidenciar en el cuadro 2, Bolivia ha elevado a rango de Ley a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, este reconocimiento legal coloca a los pueblos indígenas como actores principales de los procesos sociales y políticos en dicho país.

En noviembre de 2009 entró en vigencia la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en dicha Constitución se recoge lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas, ampliando, de esta forma los derechos de los pueblos indígenas, sin embargo, Bolivia no cuenta aún con una ley sobre consulta, a la fecha se viene debatiendo el anteproyecto de la Ley Marco sobre Consulta, cuyo contenido establece que los acuerdos a los que se llegue serán vinculantes para ambas partes.

Por otro lado, una de las experiencias de consulta alentada por el Estado boliviano fue en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) para la construcción de una carretera por medio del territorio entre Cochabamba y Beni. La consulta, según el Gobierno, aprobó la construcción de dicha obra.

Es preciso mencionar que Bolivia tanto en su ley[5] como en su reglamento[6] sobre hidrocarburos contempla el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados.

Chile

En mayo de 2014 el gobierno chileno comenzó dos procesos de consulta prelegislativa a los pueblos indígenas, relacionados con anteproyectos de ley que crean el Ministerio de Asuntos Indígenas, el Consejo de Pueblos Indígenas y el Ministerio de Cultura y Patrimonio.

El proceso de consulta relacionado con las dos primeras iniciativas fue convocado por el Ministerio de Desarrollo Social el 29 de mayo de este año, y las primeras jornadas para su implementación en varias regiones del país ocurrieron el último 3 de septiembre. Según se señala en el Decreto que convoca el proceso, el mismo será reglamentado exclusivamente por el procedimiento establecido para la consulta a los indígenas en el Decreto Supremo 66 de 2013, aprobado por el entonces presidente Sebastián Piñera.

[5] Titulo VII de la Ley 3058, Ley de Hidrocarburos se regula la consulta en los siguientes términos: La consulta obligatoria de las comunidades y pueblos campesinos, indígenas y originarios de manera previa y oportuna cuando se pretenda desarrollar cualquier actividad, obra o proyecto que pueda causar un impacto socio ambiental o afectar los derechos de las personas, estableciendo además el derecho a compensaciones e indemnizaciones

[6] Decreto Supremo No. 29033 de 16 de febrero de 2007, promulgado en el gobierno del presidente Evo Morales. que reglamenta el derecho a la consulta a los pueblos indígenas, originarios y campesinos, y que establece momentos y fases para su aplicación.

Colombia

Cabe destacar que en el articulado de la Constitución colombiana no se contempla el derecho de la consulta a los pueblos indígenas, sin embargo, la Corte Constitucional ha emitido sentencias que se configuran en jurisprudencia que hace exigible el derecho de la consulta previa a los pueblos indígenas, tal es el caso que se han declarado inconstitucionales medidas legislativas que no han sido consultadas.

En Colombia no existe un marco normativo sistematizado que desarrolle el derecho a la consulta previa, pero si varias disposiciones que regulan la consulta en distintas esferas.

La Corte Constitucional colombiana ha señalado que el Convenio 169 de la OIT es parte del bloque de constitucionalidad y se aplica de preferencia en el ordenamiento jurídico interno.

Ecuador

En la reciente Constitución de 2008 se incorpora el derecho a la consulta previa en materia legislativa, este reconocimiento se enmarca dentro del derecho a la consulta previa, libre informada, reconocido en el inciso 7 del artículo 57 de la Constitución.

El instructivo para la aplicación de la consulta prelegislativa establece que la Asamblea Nacional a través de una Comisión Especializada Permanente u Ocasional es la responsable de realizar el proceso de consulta prelegislativa, para dicho proceso se cuenta con el apoyo de una Unidad de Participación Ciudadana.

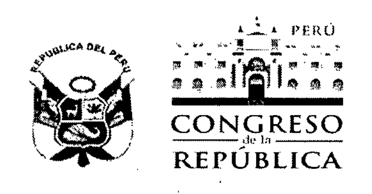
En cuando al desarrollo del procedimiento de consulta, el citado instructivo establece las siguientes fases:

1. Fase de preparación.
2. Fase de convocatoria pública.
3. Fase de información y realización.
4. Fase de análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa.

Un ejemplo de la implementación del proceso de consulta prelegislativa fue el de la Ley Orgánica de Culturas, que inicio en agosto de 2012 y concluyó en enero de 2013, lo interesante del proceso es que se llevó cabo a nivel de las provincias, en su primera etapa, y posteriormente en una mesa de diálogo nacional como segunda etapa. El documento final recoge los concesos alcanzados sobre los temas sustantivos de la Ley Orgánica de Culturas entre las organizaciones indígenas nacionales.

México

En el caso mexicano la consulta está regulada mediante la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la Ley de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, sin embargo, siendo



México un país federal pocos Estados han optado por incluir el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en su ordenamiento jurídico.

Los pueblos indígenas demandan constantemente el reconocimiento de su derecho a ser consultados, sin embargo, México no ha logrado tener un marco normativo nacional que regule la consulta.

Cabe mencionar, que existen demandas que han interpuesto los pueblos indígenas contra el Estado mexicano en el fuero del Organismo Internacional de Trabajo (OIT), con el objeto de lograr que se implemente el proceso de consulta en dicho país.

c. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

El texto legal del predictamen de ser aprobado y promulgado se integraría al procedimiento legislativo contenido en el Reglamento del Congreso de la República. Asimismo, cabe señalar que la iniciativa no contraviene al ordenamiento jurídico constitucional ni colisiona con otra norma aplicable el presente caso.

Por el contrario, mediante su aprobación se daría cumplimiento a lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la Constitución respecto de que el Congreso elabora y aprueba su reglamento y que el Estado respeta la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas.

d. Análisis Costo beneficio

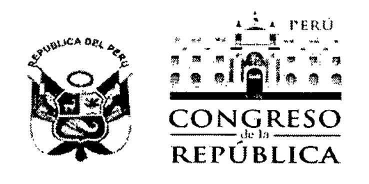
La propuesta legislativa no generará ningún gasto para su implementación al Estado, muy por el contrario contribuye con garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas, al incorporar el proceso de consulta previa al procedimiento legislativo del Congreso de la República.

Por modificación en la legislación vigente:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
Propone modificar el Reglamento del Congreso de la República para implementar la consulta previa legislativa.	Ninguno

Por actor involucrado

BENEFICIOS	COSTOS
Contribuye a la mejor calidad de vida de los pueblos indígenas y a fortalecer la participación de los indígenas sobre aquellas medidas legislativas que les afecten.	Ninguno



En general

LA SOCIEDAD EN GENERAL	
BENEFICIOS Promueve la consolidación del dialogo intercultural y la participación de los pueblos indígenas.	**COSTOS** Ninguno

CONCLUSIÓN

Finalmente, por todas las consideraciones expuestas la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, resuelve en cumplimiento del artículo 70 inciso b) del Reglamento del Congreso de la República, **APROBAR** los Proyectos de Ley 1183/2011-CR, 2391/2012-CR, 3088/2013-CR y 3807/2014-CR, en los siguientes términos:

TEXTO SUSTITUTORIO

RESOLUCION LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA PARA IMPLEMENTAR LA CONSULTA PREVIA DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS

Artículo 1. Objeto de la Resolución Legislativa

La presente resolución legislativa tiene por objeto modificar el Reglamento del Congreso de la República e implementar la consulta previa de las medidas legislativas a los pueblos indígenas u originarios de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, la Declaración de las Naciones Unidades sobre los derechos de los pueblos indígenas; los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano y la interpretación que de su contenido realicen los órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales; y, la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT y su reglamento, el Decreto Supremo 001-2012-MC.

Artículo 2. Modificación del Reglamento del Congreso de la República

Modifícanse los artículos 69, 70, 73, 75, 77 y 78 del Reglamento del Congreso de la República, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

"Pedidos de información

Artículo 69. Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.

En el caso de las proposiciones de ley que puedan afectar en forma directa a los pueblos indígenas u originarios, el pedido de información será obligatorio para las comisiones dictaminadoras.

Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

Dictámenes
Artículo 70. Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas. **En el caso de dictámenes recaídos en proyectos de ley que podrían afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, las comisiones dictaminadoras solicitan opinión a las organizaciones de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta la medida y el ámbito territorial de su alcance.** Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos.
(...)

Etapas del procedimiento
Artículo 73. El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:
(...)
Están exceptuadas de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.

Ninguna proposición de ley que pueda afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios es exonerada del cumplimiento de estas etapas.

Requisitos y presentación de las proposiciones
Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental **o implique una posible afectación directa a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.** De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.
(...)

Envío a Comisiones y estudio

Artículo 77. (...)
De no existir observaciones, el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente encargado. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización. En el decreto de envío se cuida de insertar la fecha, el número de la proposición y el nombre de la Comisión a la que se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición. **Las proposiciones que impliquen una posible afectación directa a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios son decretadas a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, en calidad de comisión principal.**

Las organizaciones indígenas pueden solicitar a la Mesa Directiva del Congreso de la República que una proposición que implique una posible afectación directa a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios sea decretada a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
(...)

Debate y aprobación
Artículo 78. (...)
De aprobarse la proposición de ley o resolución legislativa, la oficina especializada de la Oficialía Mayor redactará le autógrafa, la misma que será firmada de inmediato por el Presidente y uno de los Vicepresidentes. No se podrá debatir ninguna proposición que no tenga dictamen de Comisión, salvo excepción señalada en el presente Reglamento.

En caso de aprobarse, en primera votación, una proposición de ley o resolución legislativa que pueda afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, esta medida se somete al procedimiento de consulta previa regulado en la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su reglamento, el Decreto Supremo 001-2012-MC, en lo que resulte aplicable. En está misma sesión, el Pleno del Congreso delega a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología realizar el proceso de consulta previa y formular el ámbito territorial de su alcance, los cuales constan en acta de consulta. En la toma de acuerdos, los miembros de esta comisión, se rigen por las reglas de quórum y votaciones.

La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología realiza el diseño del Plan de Consulta con participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas cuyos derechos colectivos pudieran ser afectados.

La segunda votación a que se refiere el inciso e) del artículo 73 deberá efectuarse transcurridos siete (7) días calendario como mínimo. Esta segunda votación será a totalidad y con debate. **Para el caso de la proposición de ley o resolución legislativa, que afecten directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios la segunda votación se realiza luego de terminada la etapa del diálogo. El plazo para realizar este proceso no debe exceder ciento veinte (120) días calendario, contados a partir de la entrega de la medida legislativa aprobada en primera votación a las organizaciones indígenas. Este plazo puede prorrogarse cuando existan razones justificadas.**

El acta de consulta donde consta el acuerdo adoptado, se distribuye conjuntamente con el texto aprobado en primera votación para pronunciamiento definitivo del Pleno del Congreso, previo informe del Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
(...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

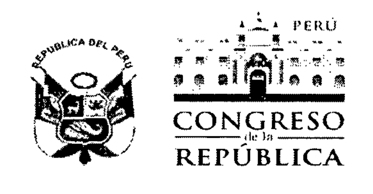
PRIMERA. Proposiciones de ley pendiente de trámite legislativo
Las proposiciones de ley que impliquen una posible afectación directa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios que se encuentren pendiente de dictamen en comisiones, que hubieran sido dictaminadas en comisiones o que hubieran sido objeto de aprobación en el Pleno del Congreso en primera votación, se sujetan a lo establecido en la presente resolución legislativa.

SEGUNDA. Recursos para la consulta
La Mesa Directiva del Congreso de la República, dentro de su disponibilidad presupuestal, garantiza los recursos necesarios que demande el proceso de consulta de medida legislativa con el fin de asegurar la participación de los pueblos indígenas u originarios.

TERCERA. Asistencia técnica y asesoramiento del Comité Consultivo
La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología para implementar el proceso de consulta previa de medida legislativa a que hubiera lugar, cuenta con la asistencia técnica y asesoramiento de un Comité Consultivo, adscrito a ella, que incluye la participación de representantes de las organizaciones indígenas y originarias.

La Oficina de Participación Ciudadana del Congreso de la República deberá apoyar con personal técnico especializado necesario para la ejecución del referido procedimiento.

Salvo mejor parecer, dese cuenta
Sala de Comisiones.



Lima, 2 de diciembre de 2014

PARIONA GALINDO, FEDERICO
Presidente
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

NAYAP KININ, EDUARDO
Vicepresidente

MENDOZA FRISCH, VERÓNIKA
Secretaria

ACHA ROMANÍ, WALTER
Miembro titular

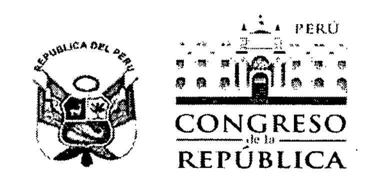
CANCHES GUZMÁN, ROGELIO ANTENOR
Miembro titular

CASTAGNINO LEMA, JUAN CÉSAR
Miembro titular

CHIHUÁN RAMOS, LEYLA FELÍCITA
Miembro titular

COARI MAMANI, CLAUDIA FAUSTINA

MEDINA ORTÍZ, ANTONIO



Miembro titular

Miembro titular

NEYRA HUAMANÍ, ROFILIO
Miembro titular

PÉREZ TELLO, MARÍA SOLEDAD
Miembro titular

TEJADA GALINDO, SERGIO
Miembro titular

ABUGATTÁS MAJLUF, DANIEL FERNANDO
Miembro accesitario

BEINGOLEA DELGADO, ALBERTO ISMAEL
Miembro accesitario

CÁRDENAS CERRÓN, JOHNNY
Miembro accesitario

CARRILLO CAVERO, HUGO
Miembro accesitario

CORDERO JON TAY, MARÍA DEL PILAR
Miembro accesitario

COA AGUILAR, RUBÉN ROLANDO
Miembro accesitario

CRISÓLOGO ESPEJO, VÍCTOR WALBERTO
Miembro accesitario

ESPINOZA CRUZ, MARISOL
Miembro accesitario

GAGÓ PÉREZ, JULIO CÉSAR
Miembro accesitario

HUAIRE CHUQUICHAICO, CASIO
Miembro accesitario

INGA VÁSQUEZ, LEONARDO AGUSTÍN
Miembro accesitario

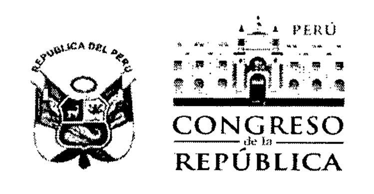
NEYRA OLAYCHEA, ÁNGEL
Miembro accesitario

REÁTEGUI FLORES, ROLANDO
Miembro accesitario

ROSAS HUARANGA, JULIO
Miembro accesitario

SAAVEDRA VELA, ESTHER
Miembro accesitario

SCHAEFER CUCULIZA, KARLA MELISSA
Miembro accesitario



VALQUI MATOS, NÉSTOR ANTONIO Miembro accesitario	**YRUPAILLA MONTES, CÉSAR ELMER** Miembro accesitario



Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

ASISTENCIA

(Periodo Anual de Sesiones 2014 - 2015)

DÉCIMA PRIMERA SESIÓN ORDINARIA
02 DE DICIEMBRE DE 2014
HORA: 08:00 A.M.
Sala Carlos Torres y Torres Lara (Sala 1) - Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre

MESA DIRECTIVA

1. PARIONA GALINDO, FEDERICO **Presidente** Fuerza Popular	....
2. NAYAP KININ, EDUARDO **Vicepresidente** Nacionalista Gana Perú	....
3. MENDOZA FRISCH, VERÓNIKA FANNY **Secretaria** Acción Popular – Frente Amplio	....

MIEMBROS TITULARES

4. ACHA ROMANÍ, WALTER Nacionalista Gana Perú	....
5. CANCHES GUZMÁN, ROGELIO ANTENOR Nacionalista Gana Perú	....
6. CASTAGNINO LEMA, JUAN CÉSAR Perú Posible	LICENCIA ....

	7. CHIHUÁN RAMOS, LEYLA FELÍCITA Fuerza Popular ....
	8. COARI MAMANI, CLAUDIA FAUSTINA Dignidad y Democracia ....
	9. MEDINA ORTIZ, ANTONIO Fuerza Popular ....
	10. NEYRA HUAMANÍ, ROFILIO Fuerza Popular ....
	11. PÉREZ TELLO DE RODRÍGUEZ, MARÍA SOLEDAD PPC - APP ....
	12. TEJADA GALINDO, SERGIO FERNANDO Nacionalista Gana Perú ....

MIEMBROS ACCESITARIOS

1. ABUGATTAS MAJLUF, DANIEL FERNANDO
Nacionalista Gana Perú
....

2. BEINGOLEA DELGADO, ALBERTO ISMAEL
PPC - APP
....

3. CÁRDENAS CERRÓN, JOHNNY
Nacionalista Gana Perú
....

4. CARRILLO CAVERO, HUGO
Nacionalista Gana Perú
....

5. COA AGUILAR, RUBÉN ROLANDO
Nacionalista Gana Perú
....

6. CORDERO JON TAY, MARÍA DEL PILAR
Fuerza Popular
....

7. CRISÓLOGO ESPEJO, VÍCTOR WALBERTO
Perú Posible
....

8. ESPINOZA CRUZ, MARISOL
Nacionalista Gana Perú

....

9. GAGÓ PÉREZ, JULIO CÉSAR
Fuerza Popular

....

10. HUAIRE CHUQUICHAICO, CASIO FAUSTINO
Perú Posible

....

11. INGA VÁSQUEZ, LEONARDO AGUSTÍN
Acción Popular – Frente Amplio

....

12. NEYRA OLAYCHEA, ÁNGEL
Fuerza Popular

....

13. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO
Fuerza Popular

....

14. ROSAS HUARANGA, JULIO
Fuerza Popular

....

15. SAAVEDRA VELA, ESTHER
Dignidad y Democracia

....

16. SCHAEFER CUCULIZA, KARLA MELISSA
Fuerza Popular

....

17. VALQUI MATOS, NÉSTOR ANTONIO
Fuerza Popular

....

18. YRUPAILLA MONTES, CÉSAR ELMER
Nacionalista Gana Perú

....